

【HJ*7/8】【KMB】【WM】【HT4】学校编码： 10384 【JY】分类号

【CD#F4】密级 【CD#F2】

学【】号： 9506003 【JY】UDC 【CD#F8*2/3】

【HT2SS】【JZ(】学【】位【】论【】文

【HT1, 2XBS】借鉴国外经验【】重塑政府与企业的关系

【HT2K】汪【】志【】强 【JZ】】

【】 【HT3K】【WB】指导教师姓名：【】 【WB】 【CM(6】陈振明 【KG*2】教授 【CM】】

【DW】申请学位级别：【】 【CM(6】硕士 【CM】】

【DW】 【CM6-4】专业名称：【】 【CM(6】行政学 【CM】】

【DW】论文提交日期：【】 【CM(6】1998 年 6 月 【CM】】

【DW】论文答辩日期：【】 【CM(6】1998 年 7 月 【CM】】

【DW】学位授予单位：【】 【CM(6】厦门大学 【CM】】

【DW】学位授予日期：【】 【CM(6】1998 年【】月 【CM】】

【JY】答辩委员会主席 【CD#F4】

【JY】 【CM7-3】评阅人 【CD#F4】

【JZ】1998 年 6 月

【LM】

【SM(】 【HT4K】借鉴国外经验【】重塑政府与企业的关系 【SM】】 【HT4” SS】 【AM】

【HJ*2/3】 【HT4” SS】

【DM(】内【】容【】提【】要 【DM】】

【BT1】内【】容【】提【】要

本文运用比较分析的方法,通过考察、借鉴西方国家的经验,并结合我国的实际情况,探讨了转轨时期我国政企关系重塑的目标模式和主要内容。全文共分三个部分:

第一部分首先回顾了我国计划体制下政企关系的主要特点和弊端,指出了政企关系改革的历史必然性;其次,分析了市场经济条件下企业与政府各自的地位与作用,提出了合理政企关系的基本特征,即企业应是具有“四自”特征的法人实体和市场竞争主体,政府与企业的关系应建立在纠正市场失灵和实现特定社会经济目标的基础之上。

第二部分考察了西方国家处理政府与企业关系的基本经验。西方国家的市场经济经过几百年的发展,在政府与企业之间形成了比较成熟、合理的关系模式,其成功之处值得我国借鉴。主要表现为:政府通过法律与经济的手段对私人企业进行规范与管制、援助与促进、以及间接引导,以促进市场效率与公平,保证经济的稳定与健康发展;对国有企业采用多样化分类管

理与控制的模式,既保证其独立或相对独立的地位,又确保国家作为所有者的权益

第三部分是全文的主体,提出了重塑政企关系这一改革的主要措施:

一是用法律和经济手段管理企业,改变过去用行政权力进行资源配置、直接干预企业的生产与经营的做法;

二是明晰政府与企业之间的产权关系,建立现代企业制度。即建立政府股权—企业法人财产权的产权结构,赋予企业独立、完整的法人财产权,并按照公司法的规定建立规范的所有者约束机制,即公司法人治理结构;

三是对国有企业实行分类管理,包括①对具有自然垄断性质的公用事业实行国有国营;②对基础工业和银行业实行国有独资或国家控股;③对一般竞争性工业企业实行一般公司制改造,根据不同情况确定国家控股、参股、抑或退出;④对小型国有企业完全放开

；

四是进行机构改革，保证合理政企关系的实现。这包括两个方面，一是根据市场经济的要求对有关行政机构进行裁并，削弱行政干预的基础；二是建立新型国有资产管理与经营体制，改变过去所有者地位虚化，政府机构多头管理的弊端。

【HTH】关键词：■【HTSS】国有企业■市场经济■公司制■产权■法人财产权

【HT4” SS】【HJ1】

【LM】【AM】

【BT1】目■■■■■录 【HTH】

引■言【JY。】1

一、市场经济与企业主体【HTSS】【JY。】2

1. 计划经济体制下政府与企业的关系【JY。】2

2. 市场经济体制下的企业和政府【JY。】6

【HTH】二、国外处理政府与企业关系的经验【HTSS】【JY。】11

1. 西方国家政府与私人企业的关系【JY。】11

2. 西方国家政府对国有企业的管理及改革【JY。】15

【HTH】三、转轨时期我国政府与企业关系的重塑【HTSS】【JY。】23

1. 用法律和经济手段管理企业【JY。】23

2. 明晰产权关系：建立现代企业制度【JY。】25

3. 对国有企业实行分类管理【JY。】34

4. 进行机构改革【JY。】37

【HTH】结■语【JY。】41

参考书目【JY。】42

【HTSS】

【LM】【YM5BZ。 S】

【DM(】引■■■■■言【DM)】

【BT1】引■■■■■言

企业是从事商品与服务的生产和经营的经济组织，是一个国家国民经济的基本构成单位。在我国，按所有制标准划分，企业的主要形式为公有制企业，即全民所有制和集体所有制企业；其中，全民所有制企业(即国有企业)又在国民经济中起主导作用。【ZW(】正因如此，本文所讨论的主要是政府与国有企业关系的重塑。【ZW)】这是由我国的社会主义性质所决定的。但是，长期以来，我国国有企业的社会主义优越性却并没有得到应有的充分发挥。在计划经济时代，我国在政府与企业的关系中形成了一种高度集权的、僵化的管理体制。主要表现为政企不分，政府对企业管得过多过死，企业成为行政机构的附属物，没有生产与经营的自主权，缺乏积极性与首创精神，经济绩效普遍低下。这种状况严重地阻碍了我国社会生产力的发展、综合国力的增强和人民生活水平的提高，并成为我国改革开放事业的直接动因。

如何构建政府与企业之间的新型关系、搞活国有企业、促进经济发展，一直是我国经济体制改革的中心环节，也是经济学界和政治学界关注的热点问题。本文将对我国从计划体制向社会主义市场经济体制转轨过程中政府与企业关系的重塑做一理论上的探讨，内容包括三个部分：第一部分分析计划体制下政企关系的弊端和改革的目标模式；第二部分考察西方国家处理政企关系的基本经验；最后一部分在借鉴国外经验和总结我国以往改革经验教训的基础上，论述重塑政企关系的主要措施。

【LM】【HT】【HJ*4/5】【HT4” SS】

【DM(】 一、市场经济与企业主体 【DM)】

【BT1】 一、市场经济与企业主体

政府与企业的关系在不同的经济体制下具有不同的表现和特点。尽管计划经济体制下政府直接管理、经营企业的模式在一定的历史时期内促进了我国的经济的发展，但这一实践最终表明，它严重地缺乏效率，越来越成为生产力发展的障碍。社会主义市场经济体制目标模式的确立对政企分开提出了新的、内在的迫切要求，为企业真正成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体奠定了基础。

【BT2】 1. 计划经济体制下政府与企业的关系

【BT3】 (1) 我国国有企业制度的形成原因

探讨政府与国有企业关系的两个首要问题是什么是国有企业，以及为什么要建立国有企业。根据传统的社会主义理论，国有企业即全民所有制企业，也就是生产资料归全体人民所有的企业。但是，“全体人民”是一个抽象的概念，无法直接行使所有者职能，最现实可行的办法是由全体人民的代表——国家或政府来经营和管理企业。所以，全民所有制企业过去一直被称为“国营企业”。后来，适应企业所有权与经营权分离的改革要求，“国营企业”才被改称为“国有企业”。但是需要指出的是，“国有企业”这一概念本身并没有将由国家经营的企业形式排除在外。事实上，少数公益性、非盈利性行业由政府直接经营管理是必要的。

世界上绝大多数国家都有国有企业，但各国建立国有企业的理由却不尽相同。我国国有企业的形成和发展首先基于马克思主义对社会发展规律的理解而与公有制和计划经济联系在一起。马克思主义认为，人类社会发展到资本主义社会，生产力大大提高；但是，生产资料的资本主义私人占有制及其所造成的生产的无政府状态与社会化生产力之间的矛盾也越来越尖锐，并最终导致资本主义向社会主义与共产主义的历史演变。在这一过程中，无

产阶级专政的国家将适应社会化大生产的发展而实行生产资料的公有制，由国家按照预定的计划组织社会生产。因此，国有经济的建立和发展也就成为一个必然的历史现象。

在《共产党宣言》中，马克思和恩格斯设想从资本主义社会过渡到共产主义社会(社会主义)

的道路是：无产阶级首先取得政权，然后“无产阶级将利用自己的政治统治，一步一步地夺取资产阶级的全部资本，把一切生产工具集中在国家即组成为统治阶级的无产阶级手里，并且尽快地增加生产力的总量”。【ZW(】《马克思恩格斯选集》第一卷，人民出版社 1995 年版，第 293 页。【ZW)】恩格斯在《社会主义从空想到科学的发展》一文中进一步论证说，

“无产阶级将取得社会权力，并利用这个权力把脱离资产阶级掌握的社会化生产资料变为公共财产。通过这个行动，无产阶级使生产资料摆脱了它们迄今具有的资本属性，给它们的社会性以充分的发展自由。从此按照预定计划进行的社会生产就成为可能的了”。【ZW(】《马克思恩格斯选集》第三卷，人民出版社 1995 年版，第 759 页。【ZW)】可见，在马克思恩格

斯看来，国家直接占有生产资料是向共产主义转变的一个基本环节，国有制企业将成为这一时期公有制的实现形式，其目的就是要形成计划经济的基础，即保证按预定计划进行的社会生产成为可能”。换句话说，按照马克思主义经典作家的思想，计划经济的历史必然性是国有企业的逻辑基础，国有企业则是实现计划经济的物质保证。在马克思主义意识形态的基础上，我国国有企业被当作公有制的高级

实现形式和计划经济的基础，通过对当时资本主义工商业的社会主义改造和国家投资而

建立和发展起来。到改革开放之初的 1978 年，国有经济在城镇工业总产值中的比重上升到 85

%的历史最高水平。〔ZW(〕转引自林毅夫、蔡〔HT5”，6”〕日〔HT5”，6”〕〔KG-*3〕方〔HT5” SS〕和

李周：《充分信息与国有企业改革》，上海三联书店、上海人民出版社 1997 年版，第 22 页。〔ZW)〕

除了意识形态方面的原因之外，经济发展的现实也是我国国有企业得以大规模发展的重要根源。建国之初我国所面对的是十分落后的经济发展水平和非常不合理的经济结构。1949 年

我国国民收入仅有 358 亿元，人均 66 元。国民收入中工业产值的比重仅为 12.6%，而在工业总

值中，重工业产值的比重只占 26.4%。〔ZW(〕转引自《充分信息与国有企业改革》，第 16 页。〔ZW)〕从国际情况来看，发达工业化国家工业产值占

国民生产总值的比重一般都在 50%左右；在第一个社会主义国家苏联，工业特别是重工业生产在经济中也居主导地位。面对这种悬殊的国际经济对比，如何尽快地改变我国落后的经济结构，提高工业化水平，特别是重工业在工业结构中的比重，就成为新中国的首要任务。于是我们党和政府选择了优先发展重工业的工业化经济发展战略。

然而，重工业是资本高度密集型的部门。在我国当时经济基础十分薄弱、资金非常稀缺的条件下，资本的使用成本极高。如果依靠市场力量来配置资源，有限的社会资本很可能被吸引到其他生产部门，而不是投资大、风险高、收益时间长的重工业部门。因此，为保证重工业化的目标，只有依靠国家的力量最大限度地筹集资本，将其投入到重工业部门中去。所以，国有工业企业的建立就成为实现国家经济发展战略的必要手段。而一旦工业企业被国有化，企业的剩余(利润)就能被最大限度地控制起来，并被用于国家战略目标所要求的投资方向。正是在这种历史条件下，我国建立了一种纵向行政型的筹资体制和以国家财政为主的投资体制。这种传统的融、投资体制直接导致国有企业在国民经济中的比重越来越高。

〔BT3〕(2)传统国有企业管理体制的特点和弊端

适应计划经济、控制生产剩余、迅速实现工业化的要求，我国对国有企业实行了一种高度集权的管理模式：政府部门集中了几乎所有重要的企业经济决策权，而企业只是执行这些决

策的附属组织。在生产决策权方面，政府以指令的方式下达生产计划以及一系列技术经济指标和经营绩效指标，企业按照指令性计划进行生产；生产所需的能源、原材料等物资由政府有关部门按计划规定的价格组织调拨，企业的产品也由国家按计划价格组织分配

和流通。正如经典的经济学教科书中所描述的：在计划体制之下，企业“生产什么，生产多少，你供应我什么，我供应你什么，都是统一规定的。这种关系就如同同一车间内的不同工序或同一个企业内的不同车间一样”。〔ZW(〕孙冶方：《社会主义经济的若干理论问题》，人民出版社 1979 年版，第 176 页。〔ZW)〕在企业财务方面，国家对企业实行统收统支的财务

管理制度。企业的全部利润

，按企业的行政隶属关系，要分别上交中央或地方政府的财政部门，亏损也都由国家承担。企业技术改造、更新资产等所需的资金则由各级财政给予拨款。总之，在原有的计划经济体制下，各级各类政府部门控制了企业的产、供、销、人、财、物各个环节，企业的几乎一切活动都纳入了国家计划管理的范围之内。

不能否认，我国传统的这种政府直接管理企业的模式及其所赖以生存的计划体制在一定的历史时期内曾起到过重大的积极作用。建国初期，这种体制模式通过集中全国的人力、物力

和财力使我国国民经济得以较快地恢复，并在较短的时间里迅速启动了工业化的进程，取得了举世瞩目的成就。到七十年代末，我国已经由一个以产值为主的国家转变为以工业产值为主的国家，工业已经成为内部行业齐全的经济部门，一些主要工业品的产量位居世界前列。然而，对企业的计划管理始终伴随着低效率的问题。随着我国社会生产力的发展、经济规模的不断扩大和经济结构的日益复杂，这一模式的弊端日益暴露出来，主要表现在三个方面：

第一，政府机构膨胀。由于政府对企业的微观经济活动管得过多过细，并按经济活动领域设置管理部门，所以，随着我国经济领域的扩展和国有企业规模的扩大，政府的各种经济管理机构也逐渐膨胀，造成部门林立、机构臃肿、官僚主义严重、效率低下，严重地束缚了企业的手脚，越来越不适应生产力的发展。正如邓小平所指出的：“机构庞大，人浮于事，官僚主义，拖拖拉拉，互相扯皮……必然拖经济发展的后腿”。【ZW(】《邓小平文选》第三卷，人民出版社 1993 年版，第 160 页。【ZW)】尽管我国也进行过几次机构调整，但因没有从

根本上突破计划管理的模式，没有抓住转变政府经济职能这一关键，机构改革陷入了“精减一膨胀一再精减一再膨胀”的怪圈。

第二，计划指挥失灵。政府经济管理部门制定详细的生产计划需要收集大量的技术、需求、价格等方面的经济信息。我国“一五”时期工业化之所以成就显著，是因为那一时期我国的工业化正处于起步阶段，集中决策所需考虑的变量少，政府对当时国有企业建设项目基本上具有全面规划、集中指挥的能力。然而，一旦工业的发展超出最初的打基础的阶段，中央计划者的能力就面临严峻的挑战。随着经济规模的增长，我国经济领域内所需计算的变量大大增加，所需考虑的问题日益复杂，这一切远远超出了政府统一规划、集中指挥的能力边界。事实上，要把遍及全社会分散发生的、无限多的经济信息收集起来，及时传输中央计划机关去，再制定出有预见性的计划，并把它层层分解下达，直到基层的执行单位企业，是根本不可能的，更不待说这种体制能对不断变化的情况做出灵敏的反应了。

第三，企业缺乏积极性与首创精神。企业的积极与首创精神源于企业经营业绩所带来的物质与精神收益，来自市场竞争而产生的压力。如果企业的所有经济活动和收益都被事先确定，企业的积极性与首创精神就无从谈起。在计划管理体制下，由于企业只是执行政府的指令性计划，利润和亏损与企业经营管理者与职工脱钩，激励机制十分微弱，企业的活力丧失殆尽；而企业有没有活力实际上决定着整个经济的发展状况。有了创新精神，企业就会千方百计

地开发新产品，创造新的需求，并使资源得到最有效的利用，促进技术进步与经济增长；反之，

经济技术就会停滞不前，甚至倒退。正是由于企业被紧紧捆住了手脚，严重缺乏活力，我国的经济在七十年代末陷入了困境。

【BT2】 2. 市场经济体制下的企业和政府

七十年代末，我国开始了以“放权让利”为主要特点的重塑政企关系的历程。从最初的扩大企业自主权、企业留成制度到后来的承包制、转换企业经营机制，各类改革措施使企业的地位和活力有了很大的改善。然而，由于“放权让利”式的改革基本是在原有体制的框架内进行的，企业的行政机构附属物的地位并没有从根本上得以改变，政企不分的现象在很多地方

和部门仍然存在。

随着经济体制改革的不断深化，我国终于在九十年代初突破了原有的计划体制，确立了社会主义市场经济体制的新目标。这一革命性变革对我国重塑政企关系的实践提出了更加明确的方向，即在市场经济中，企业要成为以利润为目标、具有法人地位的自主经营者；政府与企业的关系应建立在明晰产权关系、纠正市场失灵、稳定宏观经济和实现现代化

的基础之上。

【BT3】(1)企业主体地位是市场经济的基本要求

市场经济是计划经济的对立物。计划经济是政企不分、政府直接经营管理企业的制度基础，而市场经济则要求企业具有独立的主体地位，根据市场供求关系和价格的变化自主地决定生产和经营。事实上，“市场经济”这一概念本身就内在地包含着企业作为市场主体的含义。

“市场经济”与“计划经济”是按资源配置方式或经济运行机制的不同对社会经济的类型所做的一种划分。市场经济的本质特征就是通过市场机制的作用进行资源配置，而计划经济则是以政府的指令性计划作为配置资源的手段。所谓资源配置，就是将各种经济资源如资本、技术、劳力、自然资源、管理经验、企业家精神等在不同的经济部门和企业之间进行分配和组合，以使它们生产出社会所需要的产品和服务。资源配置是社会经济运行基本内容，或者说，任何社会经济的运行实质上就是资源配置的过程。在计划经济体制中，政府主管部门通过下达指令性计划，运用行政权力把各种生产资源配置到不同的经济部门和企业中去，因此，政府是资源配置的主体，所有重要的经济决策权都

集中在政府手中。与此相反，在市场经济中，经济资源是靠市场的力量而分配到企业和部门中去的。市场力量或称市场机制是指供求机制、价格机制和竞争机制的总和。千千万万个消费者和企业的需求与供给的决策交互作用，从而形成各种商品与服务的价格；价格的变动反过来又会引导生产与消费，从而实现资源的有效配置。例如，当某种产品的市场需求增加而导致价格上升时，企业往往会扩大生产规模，而其他部门的厂商也常常会被吸引过来以期获得

较高的盈利，这就将促使各种生产要素向该部门的企业流动。但过多企业竞相进入、互相竞争

又会导致产品供大于求，价格下降，生产要素又会向其他回报较高的部门转移，如此循环反复。在这一过程中，经济决策是由各个企业和消费者分散做出的，企业根据市场供求关系、价格信号和竞争程度进行生产与经营，以获得利润的最大化。因此，在市场经济中，企业是市场力量引导下的进行资源配置的主体，它根据市场的变化（而不是政府行政机构的命令）自

主地决定生产什么、生产多少、怎样生产和怎样分配，从而实现社会经济资源的优化配置。这就意味着企业从根本上摆脱了政府机关附属物的地位。因此，要建立社会主义市场经济体制，就要首先真正赋予企业自主经营者的主体地位。

【BT3】(2)企业主体地位的主要表现

在社会主义市场经济中，无论国有企业还是非国有企业，它们作为从事商品与服务的生产和经营的最基本的经济组织，都是市场活动的主体，其主体地位主要表现为相互联系的三个方面：

其一，企业是以满足社会需求、从而实现利润最大化为主要目标的经济实体。在市场经济中，企业为满足市场需求而进行生产，其主要目的就是为了获得最大限度的利润。企业之所以有活力，一个重要的原因就是它有自身独立的经济利益，有实现自身利益最大化的动机。由于计划体制下企业的盈亏都由国家承担，财务上实行统收统支，企业失去了经济上的独立性、自主性，没有动力通过自身的努力获得收益，因而也就不能成为独立的经济实体。当然，在市场经济条件下，少数国有企业并不能以利润最大化为主要目标，而要以实现政府的社会经济目标为主，特别是那些公益性、非盈利性的国有企业。但公益性、非盈利性并不等于必须亏损经营，这类企业也有自身相对独立的经济利益，也应通过提高效率、降低成本来改善经营状况。

其二，企业是自主经营、自负盈亏的商品生产者。企业要根据市场信号的变动进行生产和

经营，在满足社会需求的同时获得最大利润，因此必然要拥有与此相适应的生产经营自主权，自主地进行市场决策，否则就不能对市场条件的变化做出及时、灵活的反应。企业的生产经营自主权包括生产决策权、产品定价权、劳动用工权、产品销售权、投资权、资产处置权等等，所有这些权力都要受法律的保护，任何组织和个人都不得干预和侵犯。而企业自主经营的后果企业也要自己承担，即取得利润或者用自身的资产弥补负债。这些都与计划时代的企业形成鲜明的对比。

其三，企业是具有独立法人地位的经济实体。〔ZW〕此处仅指公司制企业。独资业主制企业与合伙制企业都是自然人企业。〔ZW〕所谓法人，是指由法律所确认的、拥有一定的组织机

构和独立财产、能够以自己的名义进行活动并承担相应民事责任的社会组织。在现代市场经济中，公司制企业是占统治地位的企业形式。作为公司法规定的法人实体，公司制企业拥有独立的法人财产，享有独立、完整的法人财产权利，并以自己的法人财产对自己的经营活动承担财产责任。这是企业主体地位的最重要的体现和保障。

〔BT3〕(3)企业的主体地位和政府的经济作用

建立社会主义市场经济体制要求落实企业的自主地位，实行政企分开，但这并不意味着企业就可以完全不受政府的限制，政府与企业之间就再也没有任何联系。市场经济条件下的政府虽然一般不再直接经营管理企业，但它通过其他方式仍然对企业有着重要的影响，在某些情况下，甚至还需要对企业进行直接的干预。

首先，政府是国有企业的所有者或出资者，它们之间的关系首先是所有者和经营者的关系。作为所有者，政府理所当然地享有所有者权益。在产权关系明晰的公司制国有企业制度下，政府的所有者权益

包括按出资额享有的资产受益、参与重大决策和选举管理者等权利。这些权利不同于计划体制

政府对企业的直接控制，而是通过法定的公司法人治理结构间接地得以实现。具体来说，作为出资者的政府按出资或认股比例向企业选派所有者代表(董事)，通过股东会—董事会—经理人员的运作机制使企业的行为符合政府股东的意愿；而作为经营者，企业的高层管理人员则负有提高所有者收益、接受所有者监督的义务。

其次，政府作为社会公共权力机构发挥着调节经济运行、纠正市场失灵、促进社会公正的功能，从而间接或直接地对企业产生影响。政府调节宏观经济运行的主要手段是财政手段和货币政策，即通过财政支出、税收和利率的变动形成市场信号，从而引导企业的市场决策。例如，中央银行降低利率意味着市场上货币使用成本的降低，因而会刺激企业增加贷款进行投资，以至推动整个经济的增长。另一方面，政府为防止诸如外部性、垄断等微观市场失灵现象往往采用价格管制、许可证制度等较为直接的法律和行政手段干预企业。事实上，在市场经济中政府拥有国有企业的一个重要原因就是借此控制相关产业，以弥补市场的缺陷。

最后，政府为实现特定的经济和社会目标，还要运用各种产业政策直接介入微观经济领域，促进经济的发展。〔ZW〕严格地说，政府对市场失灵的管制政策也是产业政策，因为它们都有明显的产业指向。〔ZW〕这是和我国的具体国情联系在一起的。在我国这样的发展中国家里，由于生产力发展水平较低，工业化程度不高，资源、资金短缺，对外竞争力不强等

因素，市场机制的作用受到很大限制。同时，在发展中国家中，由于经济发展起步晚，发展空间有限，因而选择最有利的发展路线、有效地利用资源、促进经济快速发展对于国家生存与发展具有决定性意义。而这一点只靠市场调节是难以实现的。因此，我国政府的首要职能不是维持市场的平衡，而是制定科学的经济发展战略，引导和调节国民经济的发展方向，促进经济的持续、快速、健康地增长。在这一过程中，政府的各项产业政策将发挥重要的作用

。这些产业政策通过提供优惠贷款、给予各种优先权、提供出口补贴、加强技术援助等措施，将对相关企业和产业产生较为直接的促进作用。

【LM】【HT】【HJ*4/5】【HT4” SS】

【DM(】二、国外处理政府与企业关系的经验【DM)】

【BT1+*2】二、国外处理政府与企业关系的经验

世界上大多数国家都实行以私有制为基础的市场经济体制，私人企业是国民经济的主体，无论在数量上还是在产出方面都占绝对优势；国有企业的规模一般比较小，产业分布相对集中。然而国有企业在国民经济中的作用却并不是无足轻重的。在许多国家中，国有企业都担负着提供公共物品、扩大就业、稳定经济、促进增长的重任。

在西方发达的工业化国家中，经过长期的演变和发展，在政府和企业(包括私人企业和国有企业)之间形成了较为合理、成熟的关系模式，其成功的经验值得我们研究和借鉴，【ZW(】

其实，我国实行市场经济改革本身也是出于这样一种借鉴哲学，即“吸收借鉴人类历史上一切优秀文明成果”。【ZW)】尽管我国与这些国家相比在文化传统、政治制度等背景方面有着很大的不同。这一部分首先考察西方国家政府私人企业的关系，然后重点分析政府与国有企业的关系，以期对我国政府与国有企业关系的重塑提供启示和借鉴。需要指出的是，在西方国家中，国有企业和私人企业的划分并不是绝对的，混合企业的发展模糊了它们的界限。

【BT2+*2】1. 西方国家政府与私人企业的关系

西方发达工业化国家的政府与一般私人企业的关系建筑在对市场经济的理解之上。市场经济的原则强调市场机制在资源配置中的基础性作用，因此，古典经济学者主张政府对企业和个人实行自由放任的政策。亚当·斯密在他的名著《国富论》中生动地阐述了自上放任的原则。在他看来，市场力量就象一支“看不见的手”一样引导着企业和消费者的行为，企业和个人应自主地决定生产和消费，政府的经济作用应降到最低的程度，管理越少越好，只有这样全社会的福利才能得到提高。然而，自由市场经济的实践和现代经济学的发展表明，市场机制有着一系列自身

难以克服的缺陷：商业周期、垄断、外部性、不充分信息等市场失灵现象的存在为政府干预经济提供了必要的根据。因此，在当今西方国家中，政府远非象斯密所主张的那样无为而治，企业也不是想干什么就干什么；政府通过各种经济与法律的手段，对企业发挥着重要的影响。概括起来，西方国家政府与私人企业的关系主要有三个方面的内容：

【BT3+*2】(1) 规范与管制

自由市场经济的原理假定价格总是由市场供求关系决定的。但实际上，自然垄断的存在却

使某些企业能够抬高价格、降低产量，从而获得超额垄断利润。针对这种损害消费者利益、缺乏效率的情况，西方各国政府都采取了相应的措施；例如，美国对具有自然垄断性质的公用事业一般采取价格管制、利润管制的办法，确保其产品和服务的价格不致太高而又能让其获得合理的利润。西欧国家除了对这类私人企业进行价格管制之外，还常常采取国有化的措施将其变成国有企业以便于控制。对于旨在操纵价格、破坏公平竞争的市场勾结、吞并收购、不正当销售等人为的垄断行为，西方国家大都制定了反托拉斯法律，如著名的美国《谢尔曼反托拉斯法》，并设立专门机构对企业的市场行为进行检查。执行反垄断法的一个最著名的案例是，1984年，美国电报电话公司(AT&T)被美国联邦贸易委员会(FTC)强迫买掉了它的地区贝尔电话公司，理由是AT&T独霸了长途电话服务。【ZW(】见 Thomas E. Patterson(1

994), The American Democracy, McGraw-Hill Inc.: New York, P.666. [ZW]] 最近,

美国司法部对微软(Microsoft)公司的起诉又成为政府反垄断管制的一个新的引人注目的焦点。[ZW]] 参见《商业周刊/中文版》1998年第3期文章《司法部起诉微软:目标何在?》,第15~18页。[ZW]]

外部性是另外一类典型的市场失灵现象。外部性是指企业生产经营活动所造成的不反映在生产成本中的溢出效应,如工业生产所造成的环境污染。对此,西方国家也都制定了相应的法律进行管制,力图使其造成的社会成本由企业自己担负,从而保护环境、提高经济效率。例如,美国1963年的《洁净空气法》和1964年的《水污染控制法》规定,企业必须安装抗污染设备,以把空气和水的污染物控制在规定的限度内。1970年,美国国会又建立了环境

保护局(EPA),专门监督联邦环保管制条例的执行情况。

西方国家对企业的规范管制不仅是为了提高经济效率,而且还有促进公平的目标。公平意味着市场交易对每一方都是合理的、正当的,它要求交易双方都有自由地进行交易的权利,都知道交易的可能的结果,都有有关交易内容的充分信息。为保证市场交易的公平进行,为企业市场行为提供稳定的环境,也为保障消费者的权益,各国都制定了一系列的有关市场秩序与规则的立法,如公司法、合伙法、商法、证券法、银行法、破产法、劳工法、消费者保护法,反不正当竞争法等等。这些规范与管制的立法构成了企业经济活动的基础。[ZW]] 有关国外企业的法律环境,参阅 Herry R. Cheeseman(1992), Business Law: The Legal, Ethical, and International Environment, Prentice Hall: New Jersey. [ZW]]

【BT3+*2】(2)促进与援助

除了对私人企业的规范与管制之外,西方国家还通过直接或间接的方式向许多私人企业提供各种援助,促进企业的发展,实现特定的社会经济目标。西欧和日本都对很多大公司的研究与开发计划提供大量的财政援助,鼓励企业研制新产品、提高劳动生产率,其原因除了科学技术有很强的公共物品性质、需要国家援助之外,还与各国特定的政策目标如提高本国产业的竞争力、促进出口、调整经济结构、实现现代化等联系在一起。日本对许多大企业的大力扶持就是为了实现经济现代化而采取的重要措施。减免税收是促进企业发展的另一主要手段。税收与企业的生产经营一般呈负相关关系,增加税收通常会导致企业生产积极性削弱。因此,里根政府时期,美国为振兴衰退的经济推行了一套税收减免措施,以致一些公司实际上不但没有交税,反而还从政府那里获得了大笔援助。[ZW]] The American Democracy, P.674. [ZW]]

此外,许多国家还通过提供贷款或贷款担保的方式援助私人企业。1979年,美国三大汽车生产商之一、著名的克莱斯勒(Chrysler)公司因经营不善而濒临倒闭。如果用自由放任经济学的观点来看这个问题,那么这类公司破产应是很正常的市场机制作用的结果。但是

,现代各国政府一般都担负着促进就业、稳定社会经济等责任,任何国家的政府都不能对破产、失业等闲视之。正因如此,美国政府宣布向该公司提供15亿美元的贷款,最终使克莱斯勒起死回生。[ZW]] The American Democracy, P.674. [ZW]]

西方国家政府对私人企业最重要的促进作用来源于它所提供的传统服务,如教育、交通和国防。各国受政府资助的公立大学和学院每年都向企业输送大量的专业和技术人员,提供能用于新产品开发的基础研究成果;政府还积极进行公路、机构、港口等建设,为企业发展提供不可缺少的基础设施。总之,政府是私人企业最大的促进者与支持者。

【BT3+*2】(3)间接引导

由于市场经济常常受到商业周期的影响,宏观经济时而增长过快、时而又陷入衰退甚至经济危机,因此,西方国家都通过持续的宏观经济政策,间接地引导企业和消费者的行为,试图稳定经济、增加就业、抑制通货膨胀、促进经济的健康发展。宏观经济政策主要包括财政政策和货币政策。财政政策通过财政支出和税率的变化刺激社会需求与供给,从而影响企业的生产经营决策。而金融政策则通过中央银行增加或减少货币投放量的决定影响市场利率的变化,从而刺激或约束企业的投资行为。

总之,通过法律和经济的手段对企业进行规范与管制、援助与促进、以及间接引导是现代西方国家政府与私人企业关系的一般特点。但在不同的国家中,政府对私人企业的影响程度却不

不尽相同。在有些国家中,政府发挥着较大的作用,政府与私人企业关系也更为密切;在另外一些国家

中,政府与私人企业的关系则比较松散,企业有着较多的自由发展的空间。例如在美国,政府与私人企业的关系受自由企业制度的影响根深蒂固,企业所受到的管制与援助在西方国家是最少的,特别是七八十年代以来美国对许多产业的放松管制更是加强了这一特点;而在法国、日本等国家,政府通过经济计划和产业政策对私人企业有着巨大的影响作用。

【BT2】2. 西方国家政府对国有企业的管理及改革【HT4” SS】【HJ*2/3】

【BT3】(1)西方国家国有企业概况【ZW(】本部分参考了Dieter B o 【DD(Z-1】”【DD)】s(1994), Pricing and

Price Regulation: An Economic Theory for Public Enterprises and Public Utilities 之 Introduction. 【ZW)】

国有企业是西方国家中普遍存在的经济现象。西方国家建立国有企业既有与意识形态相联系的政治原因,又有防止市场失灵、促进公平与福利、占领经济制高点等经济与社会原因。国有企业在西方国家中一般被称为“公有企业”(Public Enterprise),【ZW(】“国有企业”

的英文对应词是“Stated-Owned Enterprise (SOE)”。在西方国家中 SOE 意为按公司法成立的、由政府控股的公司,是 public enterprise 的一种类型。我国所谓的“国有企业”在西方国家实际上是指 public enterprise(公有企业)。【ZW)】主要是指政府为其所有者或主

要出资者的、从事商品和服务的生产与经营的企业或机构。【ZW(】在美国,“国有企业”被称为 G

overnment Corporation(政府公司),是联邦官僚体系的一个组成部分。【ZW)】概括起来,西方国家的国有企业大致可分为三种类型:一种可称为“部门企业”(Departmental Agencies)。这类国有企业是政府机构的组成部分之一,不具有独立的法人地位。它们的成员有很多都属于政府的公务员,财务收支也纳入政府的财政预算,但它们一般不再有典型的政府机关的特征。第二种类型的国有企业是“公共公司” (Public

Corporations),它们是具有独立法人地位的公法机构,通常由政府的特别法律或法令创立。这些法律或法令通常对这类公司以及负责监督管辖这些公司的政府部门的权利和义务做出明确的规定,政府有关部门按照这些法律对它们进行管理和监督。在财务方面,公共公司主要依靠政府财政资助或贷款,而不是通过发行股票筹集资金。英国、法国、意大利和美国的国有企业

很多都属于公共公司,如英国的国有化产业;意大利的国有自治公司;美国邮政总署、田纳西流域管理局等等。第三种类型是“国有公司”(State Companies 或 State-Owned Ent

erprises)。

与公共公司不同，国有公司是按普通公司法建立的、由政府控股的私法单位。国有公司的主要

形式为有限责任公司和股份有限公司，这类企业由于政府拥有其全部或部分股份而受到政府的直接或间接的影响。至于到底政府拥有多少股份才能被称为国有公司，各国的情况不一。按照欧洲经济委员会的规定，政府股份需超过 50%。国有公司在大多数西欧国家为数众多，像英国石油公司、法国航空公司、西班牙国家电力公司、德国铁路公司、以及奥地利的国有化公司等都是政府控股的国有公司；但在美国，国有公司则很少见。

在西方国家中，几乎所有的经济领域都可以找到国有企业的存在，但是国有企业却倾向于集中在一些特殊的领域。这些经济活动领域一般向各产业或直接向广大消费者提供基本的商品和服务。从资源配置的角度来看，这些商品与服务构成生产者和消费者赖以生存和发展的基

础设施的一部分；从分配角度来看，它们则是消费者生活必须品的一部分。在所有西方发达工业化国家中，基本物品与服务领域大体一致，但在这些领域中有多少企业是国有企业，各国各有各的情况。西方国家国有企业集中分布的基本物品与服务领域有这样几个：

①公用事业(Public Utilities)。即能源、通讯和交通领域。主要包括：电力、煤气、水、电信、邮政服务、无线电广播、电视、航空、铁路、城市公共交通、道路、桥梁、垃圾

回收等行业。公用事业的价格一般都要受政府的管制，因此，在西欧国家公用事业大多被国有化。但是它们之中有一些最近又通过私有化(特别是在英国)而变成被管制的私人企业。在美国，公用事业多为被管制的私人企业。

②基础工业(Basic Goods Industries)。主要是指煤炭、钢铁、石油、原子能领域。在西欧国家中，国有化企业很多都属于基础工业。基础工业的国有化率以奥地利、法国、意大利和西班牙为最高。

③金融(Finance)。在大多数西欧国家，储蓄银行通常是由地方政府建立的地方国有企业。在金融领域的国有企业还包括国有商业银行(意大利、法国的银行国有化率很高)、公共保险公司等。它们在利率、风险和储备方面一般都受到政府的严格管制。

④教育和保健(Education & Health)。西方国家很多学校、大学 and 医院都是政府出资建立的，其学费、医疗费由政府规定。〔ZW〕在我国，学校和医疗机构被称为“事业单位”

，与“企业”相并列。在西方国家中这些由政府出资的机构都是“公有企业”(public enterprise)的组成部分，enterprise 一词本身就包含有“事业”的意思。〔ZW〕

〔BT3〕(2)西方国家国有企业管理的一般特征

西方国家国有企业的情况非常复杂，每个国家对国有企业的管理都有具体的特点。但是，尽管如此，我们仍可以发现它们的一些共同之处：

第一，对国有企业实行分级所有、分类管理。西方国家的国有企业并非都是由代表国家的中央或联邦政府所有和管辖，而是按照法律分属于中央(联邦)到地方(州)的各级政府所有，受不同层次的节制和监督，这也是我们国家所谓的“国有企业”在这些国家称为“公有企业”或“政府企业”(Government Enterprise)的一个原因。中央政府一般控制全国性的重要的经济部门，如邮政、电信、铁路、航空、石油等，而许多与地方、社区相联系的公用事业如电力、煤气、自来水、城市公共交通、垃圾回收等则归地方政府所有、经营，各级政府之间具有明显的财产边界，上级政府对下级政府所有的资产没有直接的支配权。

从横向上来看，各国还根据企业的性质、财务关系等标准对国有企业进行分类，对不同类型的企业采取不同的管理方式。例如，法国政府根据企业是否具有竞争性、行业是否存在规

模

经济或网络效益、是否需要大量基础设施投资三个标准，将国有企业分为两类：垄断型国有企业和竞争型国有企业。前者如法兰西电力总公司、法国煤气公司、法国铁路公司等，它们一般是国有独资企业，国家控制 100%的股份。这类企业由政府主管部门规定价格和经营方针

，因而自主权相对较小，只限于企业内中劳动、财务和组织等管理权。后者如雷诺汽车公司、法国石油公司、国营法国煤矿公司等，由政府直接或间接地(通过国有化金融机构)控股，控股数额从 51%到 99%不等。对这类企业，国家在价格和企业经营管理方面均不实行直接干预

，企业基本处于与私人企业相同的地位，具有完全的自主经营权，政府对它们的管理只体现在向公司选派董事以及对公司财务进行审计监督上。德国政府也把国有企业分为两类，一类是为满足社会基本需要而建立的服务性国有企业和一些带有垄断性质的营业机构，如铁路、邮政、无线电广播等。对这类企业国家不要求赢利，通常只求收回成本；另一类是以盈利为目的国有企业，它们要与私人企业竞争，其产品价格完全由市场关系决定，政府对这类企业不进行直接的行政干预。

第二，管理方式的多样性。与分类管理相联系，西方国家对国有企业的管理都采取了多样化的管理方式。从主体方面来看，各国国有企业除了受有关政府行政部门的管理监督之外，还要受到议会、审计法院或政府授权的其他中介机构的监督。从管理控制的内容上来看，既有直接的管制，又有间接的监督；既有集权式的管理，又有分权式的管理。具体来说，有关部门对国有企业的管理可分为下面几种情况。

①直接控制——有关的政府管理机构对企业的产品价格、投资、劳动雇佣、经营者的收入以及外部融资等方面做出直接决策；

②直接干预——对企业施加限制，例如利润限制使企业不能任意提高产品的价格；雇佣限制使企业不能任意解雇工人；

③间接控制——通过事前任命企业的董事会成员(对于国家拥有部分股份的公司，国家任命相应数目的董事)对企业实行间接的管理；

④事后监督——通过国家审计部门、独立的审计机构或企业中的监事会对企业的财务状况及经营管理行为进行审计监督。此外有关部门还可以通过批评、调查等方式对企业进行事后的监督。

第三，严格的监督。国有企业和私人公司的一个重要区别在于，前者的产权难以得到真正人格化的体现。国有企业的所有者政府是一个非人格化的公共权力载体，它必须通过从议会到政府行政部门、再到具体企业管理层的层层委托代理关系，把所有者身份落实到具体代表身上，才能实现其经济职能，所以在任何一个层次上都有可能出现由于代理人与国有资产之间缺乏直接的利益制约而使国有资产的权益受到损失。同时，很多国有企业以社会福利最大

化为目标，并由政府财政拨款或资助，财产约束软化，经营不利的代理人往往可以顾全整体利益为借口推卸其经营失误的责任。正因如此，西方各国都对国有企业实行严格的监督，形成有力的监督制约系统，确保国有资产的权益。西方大多数国家的议会在法律上都是国有企业的最终所有者，享有对国有企业事务的立法权和监督权。各国议会通常设有审议、调查国有企业经营状况的专门委员会，行政主管部门有义务向议会汇报国有企业的经营状况。按照法律，国有企业还都有接受国家审计部门或独立审计人的审计监督的义务。除此之外，各国还通过公司法人治理结构对公司管理者进行监督。

如德国的国有公司根据公司法都设有监事会，它由所有者代表、审计机关代表和工人代表组成，行使对公司董事会的监督权。虽然董事会在企业的经营活动中有充分的自主权，但

如果发现它有严重的失职，监事会可以对董事会的成员无限期地免职。

【BT3】(3)私有化及其原因

八十年代和九十年代初，西方国家特别是英国掀起了一股国有企业私有化的浪潮。从就业、总附加值和固定资产总量三个标准的平均值来看，英国国有企业部门在整个经济中的份额从1982年的16%左右下降到1991年的4.5%。【ZW(】参见 Pricing and Price Regulation

之附录

1 The Size of the Public Enterprise Sector in Europe,表A1, P400~401。【ZW)】其他

西方国家也都对部分国有企业实行了私有化，但一般规模比较小：在同一时期法国国有部门下降了5个百分点，德国和西班牙都是3个，而意大利只有1个百分点。【ZW(】同上注。【ZW)】在美国，国有企业比其他国家少得多，私有化主要采取放松管制的形式。

英国是私有化进行得最为典型的国家。英国的私有化不但涉及竞争性的工业企业，而且还触动了象电信、煤气、电力这样的长期以来被认为是国有企业主要存在领域的公用事业。对于竞争性的工业公司，私有化意味着出售政府掌握的股份；而对于垄断性的公用事业和国有化产业来说，私有化有情况则比较复杂：既有对国有资产的折股(全部或部分)出售(如1981年政府出售了英国航天公司51.6%的资产)，【ZW(】转引自周叔莲、刘述意(编)：《国有企业的管理与改革：资本主义国家之经验》，经济管理出版社1989年版，第131页。【ZW)】

也有打破这些行业企业的垄断地位、促进竞争的立法措施(如英国电信业的放松管制，允许私人企业进入和竞争)，还有劳务承包的形式，即属于由当地政府部门承担的工作，现在承包给私人公司去做，如垃圾回收等。当然，把具有自然垄断性质的公用事业变成私人企业，国家必须对它们加以管制，以防止它们完全自由地牺牲消费者的利益、剥削市场而获得超额利润。因此，英国在私有化的同时建立了控制电信、煤气等公司的调节机构。在这方面，英国采取的是美国长期以来的做法，即允许私人企业的自然垄断，但要受联邦或州管制机构的管制。

西方国家对国有企业进行私有化的原因，也可以分为两个方面，即政治意识形态原因和经济原因，尽管有时这两个方面之间的界限很不清楚。

①政治和意识形态。同各国实行国有化的原因相似，政治和意识形态对私有化也有着重要的影响。从第二次世界大战到七十年代，西方国家大都奉行凯恩斯主义经济学理论，强调通过国家干预经济以实现充分就业和经济增长，西方国家的国有企业在很大程度上就是在这一背景下建立和发展起来的。然而七十年代西方各国普遍出现了生产停滞和通货膨胀并存的困境

，凯恩斯主义理论受到货主义、供应学派等保守主义经济思潮的挑战。这些理论强调减少国家的经济作用，充分发挥市场机制的功能，很快受到西方保守党的欢迎，成为保守党政府制定私有化政策的依据。如1979年，英国撒切尔夫人执政后大力奉行芝加哥大学弗莱德曼创立

的货币主义经济学，反对除了稳定货币供应以外的任何政府干预措施。于是，私有化就成为减

少国家干预、充分发挥市场作用的重要内容。实际上，英国保守党早在不同的时期就曾把部分国有化产业交给私人所有，只不过后来又又被工党政府翻转过来。

私有化大规模进行的另一个意识形态方面的原因，是实现所谓的“人民资本主义”。正如英国保守党政府在不同场合所表明的：“坚持把尽可能多的公营企业所有权从国家转移到私人手中去，这是正确的……要实行竞争，就必须把所有权从国家转移到私人手中去，两者是

有联系的，真正的公有制——即人民所有制——是我们唯一的目标”；“人民享有拥有资本

的民主权利乃是立国之方”；“国有化使我们更加贫困，并进一步限制了我们的自由”。〔ZW〕转引自《国有企业的管理与改革》，第 131—132 页，第 152 页；罗红波、戎殿新(主编)：《西欧公有企业》，经济日报出版社 1994 年版，第 222 页。〔ZW〕在西方右翼保守的政党和人士看来，私有化是实现民主的一种途径，因为私有化使更多、更广泛的人们拥有股权。而普通人有机会拥有重要产业的部分产权，社会经济权力就得到了重新的配置，即由政府转移到广大公众的手中，从而促进了人民的自由与民主权利。这与西方传统的自由主义政治哲学把国家权力看到是一种对个人自由的(潜在)威胁的观念是紧密相关的。

②提高经济效率，减少财政赤字。与私人企业相比，西方国有企业大多存在着管理不善、劳动生产率低、亏损严重等问题。据英国亚当·斯密学会 1985 年的一项报告指出：在英国，私人工业企业的

生产成本平均要比国有企业低 33%，在联邦德国是 50%。其对西欧 25 家最大的国有企业和 25 家

最大的私人企业的调查也表明，国有企业很少盈利，而私人企业要好的多。〔ZW〕转引自伍伯麟、席春迎：《西方国有经济研究》，高等教育出版社 1997 年版，第 164 页。〔ZW〕当然，有些国有企业并非以盈利为目的，但这并不表明它们就应当亏损，而且长期亏损也限制了政府社会目标的实现。造成国有企业亏损、效率低下的最主要原因是国有企业很多都具有制定法上的垄断地位，缺乏市场竞争的压力，没有破产的风险，因而也就丧失了积极的开创精神。政府的多方干预又使企业缺乏自主权，不能根据市场的变化及时作出决策，而且还造成企业和政府中的各种官僚主义倾向。因此，通过私有化把企业推向市场就成为提高企业经济效率的重要措施。

另一方面，由于许多国有企业处于亏损状态，因而很多国家的政府每年要拿出大量的资金用于补贴，导致巨额财政赤字，严重地增加了政府的负担，并且限制了政府其

他社会经济目标的实现。因此，国有企业私有化不仅可以使政府抛掉果有企业这一负担，而且还可以用出售的国有资产来弥补财政赤字。例如英国政府从出售英国煤气公司中获得了 120 亿美元的收入，几乎占英国 1986-1987 财政年度公共支出的 4%。〔ZW〕转引自《西方国有经济研究》，第 165 页〔ZW〕

③对自然垄断的重新认识。自然垄断的存在是西方国家建立国有企业的重要原因之一。各国对国有企业不情愿的内部补贴促使人们对所谓的自然垄断企业的内部结构进行了重新认识

。现代经济学现在已经表明，在绝大多数所谓的垄断企业中，只有部分生产过程才表现出规模效益，即产量越大，平均成本越小，而其他部分并不具备这个特点。这也就是说，几乎没有什么经济活动领域完全不适于私人企业进入。很多公用事业都可以从纵向或横向进行分割，进而把那些没有规模经济特点的部分私有化或自由化(即解除管制，允许私人公司进入)。可以进行纵向划分的公用事业包括电信、电力和煤气，因为这些企业只有输出网具有自然垄断的性质。可以从横向上划分的典型企业是邮电部门，现在许多欧洲国家已把它分解为若干公司，其中一些(如邮政储蓄和电信)迟早要被私有化；另外一些虽然保持国有企业的地位，但其中一些主要的服务项目(如

特快邮递)仍可允许市场进入。〔ZW〕参见 Pricing and Price Regulation, P22。〔ZW〕〔LM〕

〔DM〕三、转轨时期我国政府与企业关系的重塑〔DM〕

〔BT1〕三、转轨时期我国政府与企业关系的重塑

按照社会主义市场经济的要求重建政府与企业的关系是一个复杂的系统工程。西方国家处理政企关系的经验为我国提供了许多有益的启示，而我国十几年来政企关系的改革也积累了很多经验教训，为今后的改革奠定了基础。概括而言，转轨时期我国政府与企业关系的重塑要处理好两个方面的问题，一是政府作为社会经济的管理者与企业的关系，即政府要按市场经济的要求，主要运用法律和经济手段管理企业；二是政府作为出资者与企业的关系，即要明晰政府与企业的产权关系，并建立有效的所有者约束机制；根据企业的性质、特点确定不同的产权关系和出资额，对国有企业进行分类管理。此外，政府还要进行机构改革，确保合理政企关系的顺利实现。

〔BT2〕 1. 用法律和经济手段管理企业

在旧体制下，各级各类政府行政部门以行政权力作为资源配置的手段，直接对企业生产经营的各个方面进行控制和干预，导致政企不分、效率低下等严重的弊端。社会主义市场经济体制要求企业成为以利润为目标、具有自主经营权和法人地位的市场主体，这就要求政府从微观经济领域撤出，一般不再直接干预企业的生产经营活动，把本属于企业的各项权力如产品定价权、劳动用工权，产品销售权、投资权等交给企业，使企业能够根据市场信号的变动自主地进行资源配置，从而提高经济效率。

但是，正如前文所述，不受约束的市场经济存在着微观市场失灵和宏观经济波动的现象，

政府有必要对特定企业、行业和整个经济进行规范、管制和引导。从西方国家的经验来看，政府发挥作用的主要手段是法律和经济手段。法律手段是指通过各项立法和行政法规范市场行为，促进效率与公平，如公司法、合伙法、契约法、电信法、铁路法等。这些法律措施一方面为企业提供了一个公平、合理、稳定的市场环境，另一方面也是对垄断、外部性、不充分信息等市场失灵的纠正，是对特定企业和行业的必要管制。在这一过程中，政府并不是以行政权力直接命令企业生产什么、生产多少，而是制定市场游戏的规则，然后充当裁判员的角色。经济手段主要是指政府的财政与货币政策。它们与行政手段的最大区别在于，它们通过市场机制的作用间接地对企业的生产经营决策产生影响，因此，这就使政府能够在不损害企业自主权的情况下实现其经济目标。

作为社会经济的管理者，转轨时期我国政府在向企业放权的同时，其与企业的关系也应主要建立在提供稳定、公平的市场秩序、制止市场失灵和间接引导以稳定宏观经济的基础之上，用立法与宏观经济政策的手段管理企业。改革开放以来特别是社会主义市场经济体制的目标提出之后，我国政府通过一系列的立法与改革措施，使企业的自主经营者的地位有了很大的改善，并初步建立起了社会主义市场经济的法制体系。但是在政企分开、依法管理等方面仍然还有许多不完善的地方，例如很多企业依然受到有关部门或多或少的行政干预，立法滞后、法规不完善，财政、金融体制不健全，宏观经济政策不能充分发挥作用等等，这就需要加快各项立法的进程，改革财政与金融体制、社会保障体制和行政管理体制。

需要指出的是，在我国，政府还通过各种产业政策对企业产生重要作用。产业政策是指政府为实现特定的经济与社会目标而制定的、具有特定产业指向的微观经济政策，其主要类型有产业结构政策、产业组织政策、产业技术政策、产业区域政策、产业国际竞争力政策、产业调整援助政策等等。产业政策的实行少有专用的手段，政府干预经济的各种手段如财政、金融、法律、行政管理都可以用来推行产业政策。但是，我国由于受计划体制的影响极深，产业政策的手段常常具有较强的行政色彩，如项目审批、给予各种优先权、行政权力干预市场行为等等。

改革开放以来，我国成为一个推行较多产业政策的国家，产业政策以各种理由广泛存在于许

多领域，以致最近 10 多年中我国推行的产业政策在数量、种类和所涉及的行业等方面远远超过以产

业政策而著称的日本。【ZW(】

江小娟：《经济转轨时期的产业政策》，上海三联书店、上海人民出版社 1996 年版，第 64 页。【ZW)】

由于存在着市场失灵、市场发育不完善以我国需要赶超发展、迅速实现现代化等原因，政府推行产业政策是必要的，有着其合理的依据。但是，由于产业政策是对企业和市场的较为直接

的干预，其发挥作用的手段又常为行政手段，因此，产业政策必须慎用。特别是考虑到政府不是一个抽象的概念，它包括不同层次的政府的各个部门和机构。在制约监督不力的情况下，这些政府部门往往有着各自很强的部门利益，使产业政策的制定和实施常常不是为了全民利益，而是追求自身利益的最大化。而且政府部门的能力也是有限的，这就使其常常不能制定出合理的政策。在以往产业政策制定过程中，即使比较重视科学的方法和程序，却仍然出现过许多失误的例子。八十年代我国家电行业的发展政策就反映出这个问题：政府有关部门对电冰箱、彩电、空调等行业的干预大都没有产生预期的效果。【ZW(

】参阅《经济转轨时期的产业政策》第四章“产业政策的实际效果及其原因分析。”【ZW)】九十年代初我国

政府对录像机行业的干预也反映出，市场的发展超出了专家的预料。为实现行业的规模效益，政府有关部门挑选了若干经营状况良好的企业组成大型联合企业华录集团，可是集团刚刚成立就被市场的大潮淹没，迅速崛起的 VCD 行业很快就占领了市场。

【ZW(】参见《南方周末》1998 年 4 月 10 日第 6 版文章“VCD 背后几只手”。【ZW)】

这些案例表明，在进

入壁垒不强的竞争性行业中，市场竞争能够推动产业的发展和结构的改善，政府的产业政策应以促进合理的市场竞争为主，而要减少对企业和市场的直接干预。

【BT2】2.明晰产权关系：建立现代企业制度

在提出建立社会主义市场经济和现代企业制度的改革目标之前，我国政企关系的改革基本是沿着“放权让利”的思路进行的。这一时期的改革由于缺乏科学、有效的理论为指导，又没有现成的经验可循，因此被称为“摸着石头过河”。回顾这段历程，认真总结其经验教训，是确定此后明晰产权、建立现代企业制度的改革发展道路所不可缺少的基础。

【BT3】(1)“放权让利”式改革的局限性

我国政府对企业“放权让利”的实验始于 70 年代末。从最初的扩权试点，经过业留成制度

、利改税与拨改贷、承包经营责任制，到九十年代初转换企业经营机制、落实企业十四项自主权，“放权让利”式的改革取得了许多重要的成果。例如，通过落实企业的自主权，企业的微

观经营机制有了很大的改善，市场观念与利润动机显著增强，生产率也有稳定的提高。然而另一方面，尽管与以往相比，企业在很大程度上获得了经营自主权，“放权让利”式的改革并没

有从根本上改变企业作为行政机构附属物的地位，企业仍然受到较多的行政干预，政企不分的现象在很多地方和部门仍然存在；同时，从作为企业所有者的国家的角度来看，“放权让利”也没有能够有效地保障国家的利益，主要表现为：企业的经营绩效并没有得到根本的改善，

亏损面扩大，亏损额增加，导致企业对国家的财政贡献率趋于降低；而且国有资产流失相当严重。正因如此，政府又不得不以各种限制企业自主权的方式来确保国家的权益，使企业的

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士学位论文摘要库